



CICS/ENSP/FIOCRUZ
ISBN 978-989-96335-4-4; 978-989-96335-5-1

Novos Desenhos Institucionais e Relações de Trabalho no Setor Público de Saúde no Brasil: as Organizações Sociais e as Fundações Estatais de Direito Privado

MÁRCIA TEIXEIRA; MARIA INÊS CARSLADE MARTINS & VANICE SILVA

ENSP/FIOCRUZ

txmarcia@hotmail.com; mines@ensp.fiocruz.br

Resumo:

O estudo analisa diferentes modelos de gestão de entidades públicas e como eles interferem na gestão do trabalho em saúde no Brasil. Tem como objeto de investigação os marcos regulatórios dos novos desenhos institucionais implementados a partir da década de 1990 no setor saúde: as Organizações Sociais (OS) e as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP). O neoinstitucionalismo é utilizado como um referencial analítico por ter como foco o papel das instituições, compreendidas como estruturas intermediárias que realizam a mediação da relação Estado-Sociedade. A análise de 62 legislações a partir de um conjunto de variáveis, como forma de ingresso, regime de emprego, demissão, cessão e servidores e representação de trabalhadores, permitiu uma caracterização do modelo jurídico institucional e da gestão do trabalho adotados nas OS e FEDP.

Palavras-chave:

Gestão do trabalho; trabalho em saúde; Organizações Sociais; Fundações Estatais de Direito Privado.

Abstract:

The study examines different models of management of public entities and how they interfere in the management of the health workforce in Brazil. The object of the research of new regulatory frameworks implemented institutional designs from the 1990s in the health sector: The Social Organizations - OS and the State Foundations of Private Law - FEDP. The new institutionalism is used as an analytical framework to have focused on the role of institutions, understood as intermediate structures that perform the mediating state-society relationship. The analysis of 62 laws, from a set of variables, such as form entry; employment scheme; dismissal; assignment and servers, and representation of workers allowed a characterization of the institutional and legal model of labor management adopted in OS and FEDP.

Keywords:

Management of labor; health work; Social Organizations; State Foundations of Private Law.

Introdução

Este trabalho se insere na linha de pesquisa “Reestruturação Produtiva, Proteção do Trabalho e Novos Relações Laborais no Setor Público”, da Escola Nacional de Saúde Pública

Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/Fiocruz). Seu foco é o debate sobre o trabalho em saúde promovendo uma reflexão que articule a crise da sociedade salarial e seus determinantes estruturais, os desafios da regulação do trabalho em saúde no contexto das reformas de Estado e seu impacto no espaço cotidiano dos diferentes processos de trabalho, vividos no interior das organizações de saúde (Martins e Molinaro, 2013).

As relações de trabalho na administração pública brasileira durante a década de 1990 e na primeira década dos anos 2000 são marcadas por fenômenos advindos de um contexto nacional e internacional de reestruturação da produção e de revisão do papel do Estado. Nesse período, por um lado, ocorreram mudanças em diferentes planos do mercado de trabalho em geral, rompendo-se com o compromisso social e as relações em instituições econômicas, sociais e políticas anteriormente consolidadas. Por outro lado, as mudanças no modelo de gestão do Estado e da administração de seus trabalhadores introduziram novas regras, novas práticas e novos processos de trabalho no setor público brasileiro. Esses movimentos estão exigindo novas abordagens de investigação e compreensão sobre o mercado de trabalho, de forma a verificar como o trabalho passa a acontecer no serviço público e como essas mudanças se operam no cotidiano.

No âmbito da saúde, a essas mudanças, tanto no campo do mercado, como no jurídico institucional e na atividade, somam-se as mudanças demográficas e epidemiológicas, com o crescimento do número de usuários no sistema público e o aumento de usuários com doenças crônicas, que exigem mais da rede de serviços e de seus trabalhadores. As formas de gestão do trabalho no setor saúde têm enfrentado grandes desafios ao longo do processo de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente em relação à necessidade de fixar profissionais nos serviços públicos. Em muitos diagnósticos sobre a saúde, são apontados, por um lado, a falta de agilidade, principalmente no gerenciamento do trabalho.

Por outro lado, o convívio entre formas distintas de incorporação e gestão tem ampliado a diferenciação entre trabalhadores no interior das instituições de saúde. Se antes o desafio para a gestão pública na saúde era gerir trabalhadores com regimes jurídicos e culturas diferentes, hoje o desafio está em gerir aqueles que, sob regras de estabilidade de um lado e regras de flexibilidade de outro, passam a ser diferenciados entre os mais ou menos incluídos nos sistemas de proteção social. Isso tem gerado novos fenômenos quanto à organização do trabalho e uma constante busca de novos instrumentos de intervenção no campo da gestão no SUS brasileiro.

Para aqueles que pesquisam o campo do trabalho em saúde, o desafio também passa a ser o de acompanhar e compreender como se interpenetram os seguintes níveis: o macro, no qual as relações da sociedade com o mundo do trabalho ocorrem a partir da perspectiva econômica; *o mezo*, aquele do plano da relação Estado-Sociedade expressa por meio das políticas públicas; e o micro, em que a atividade se realiza a partir de regras e valores vividos pelos trabalhadores. Esse desafio demanda um espaço interdisciplinar que nos estimula a pensar sobre as contribuições de diferentes campos de produção de conhecimento, suas abordagens, perspectivas de análise, teses, conceitos e instrumentos metodológicos para tratamento das questões do trabalho em saúde e de como a temática é tratada quando se prioriza a análise no plano do Mercado, do Estado ou da Atividade.

Nesse contexto, o objetivo do texto é propor um debate sobre a experiência brasileira de incorporação e gestão do trabalho no setor público de saúde, com foco nas diferentes formas de

relação de trabalho contidas nos desenhos institucionais implementados nesse setor a partir da segunda metade da década de 1990: as Organizações Sociais (OS) e as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP). Partimos da premissa de que estas derivam, sobretudo, da relação que o Estado estabelece com a Sociedade.

Acreditamos que as experiências de gestão do trabalho nelas desenvolvidas merecem ser avaliadas na perspectiva dos impactos causados na constituição do mercado de trabalho, com a criação de novos postos de trabalho, no grau de formalização/informalidade, na regulação dos direitos trabalhistas, na rotatividade dos postos e na contratualização dos serviços. Sobretudo, devem ser analisadas quanto às novas regras e princípios que passam a orientar o trabalho no setor público de saúde. Portanto, priorizamos neste estudo o nível mezo de análise, utilizando de teorias e instrumentos que nos permitem acompanhar as mudanças que ocorrem no plano da regulação do trabalho.

Após alguns anos de implementação desses novos formatos institucionais no Brasil, tais propostas permanecem sem consenso entre os diferentes gestores, usuários e trabalhadores do sistema público de saúde. Algumas experiências já estão sendo implementadas e avaliadas no âmbito do SUS. Porém, ainda existem importantes lacunas nos estudos dedicados a esses novos desenhos institucionais em relação ao trabalho. Não pretendemos esgotar o tema, mas apresentar um debate que contribua para a construção de conhecimento de como vem sendo socialmente construída a realidade da gestão do trabalho no Sistema de Saúde no Brasil.

1. Aspectos metodológicos

Neste estudo, o neoinstitucionalismo é utilizado como um referencial analítico do modelo jurídico institucional, do sistema de governança e do modelo de gestão do trabalho das OS e FEDP, por ter como foco o papel das instituições, que são compreendidas como estruturas intermediárias que realizam a mediação da relação Estado-Sociedade (Lima, Machado e Gerassi, 2011). Nossa análise parte do estudo de documentos que permitem a caracterização do modelo de governança e de gestão do trabalho das OS e das FEDP.

Entre as diversas abordagens identificadas para o estudo, o institucionalismo histórico foi selecionado como principal referência, pois visa a construir teorias de médio alcance que se preocupam em explicar o desenvolvimento político e econômico entre países ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades). Os principais espaços de pesquisa são “as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas” (Fernandes, 2007: 2).

Tal referencial teórico-metodológico, mesmo em suas diferentes vertentes, também define as instituições como regras formais e informais que moldam as interações humanas a partir dos constrangimentos exercidos. Assim, os instrumentos normativos – leis e decretos – em nosso estudo também são entendidos como normas formais, que, em alguma medida, informam e devem orientar a ação dos atores políticos (Hall e Taylor, 2003; Lima, Machado e Gerassi, 2011).

A ênfase dada pelo institucionalismo histórico à dimensão temporal, no sentido de que “a trajetória histórica, o momento e a sequência dos eventos também importam para a definição das políticas” (Lima, Machado e Gerassi, 2011: 219), também se configura como elemento

importante neste trabalho. As contextualizações sobre as proposições de reformas na administração pública e a caracterização do contexto político-institucional em que surgem as duas modalidades jurídico-administrativas são identificadas como pontos-chave no entendimento sobre a origem dessas duas modalidades institucionais e que exercem influência sobre a trajetória das diferentes experiências implementadas no Brasil.

Outra questão importante, e que se configura como um aspecto central do institucionalismo histórico, é a importância atribuída à distribuição do poder, em especial no que se refere a como as instituições repartem o poder de forma não igualitária entre os diferentes grupos sociais (Hall e Taylor, 2003). Assim, o modelo de governança das OS e das FEDP, delimitado por suas leis e decretos, nos informam, em certo grau, a distribuição de poder nesses arranjos institucionais, a partir da análise da configuração proposta por seus órgãos de deliberação e, em especial, a previsão sobre a participação ou não dos trabalhadores nessas instâncias.

As experiências observadas são caracterizadas tomando-se como referência principal o modelo de gestão do trabalho, que se refere às modalidades de contratação, remuneração, representação nos fóruns deliberativos e relação com os servidores pertencentes ao quadro da administração pública. Em um levantamento, ainda inconcluso, sobre o modelo jurídico institucional dos novos formatos institucionais, identificamos um total de 62 normatizações. Com a revogação da Lei das Organizações Sociais do estado de Rondônia, analisamos 15 normatizações estaduais e 39 municipais sobre OS e cinco leis estaduais e duas municipais sobre FEDP, aprovadas no período entre 1995 e 2012. Esse material é avaliado tendo como foco os itens que tratam das relações de trabalho desses novos desenhos.

Consideramos para a coleta de informações nas peças legislativas os seguintes descritores: recursos humanos, pessoal, servidores, trabalhadores e pessoal, que foram organizadas por um conjunto de variáveis identificadas no Quadro I.

Características legais da qualificação como OS e FEDP	Variáveis
Forma de ingresso/seleção	Concurso público obrigatório/não obrigatório
Regime de emprego	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com regras de iniciativa pública/com regras de iniciativa privada
Previsão de construção de PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) ou Plano de Cargos e Salários (PCS)
Vínculo com a administração pública	Não é terceirização, está dentro do Estado, vinculado à administração indireta/ Terceirização autorizada pelo Estado
Demissão	Abre processo administrativo para avaliar se há justa causa/Não requer processo administrativo
Cessão de servidores públicos	Com ônus para setor público/sem ônus para o setor público
Complemento de remuneração para pessoal cedido	Permitido com recurso de ente público contratante/Permitido desde que não seja com recurso público
Representação	Participação dos trabalhadores nos fóruns deliberativos

Tabela I – Modelo analítico sobre as relações de trabalho nos marcos legais das OS e FEDP

2. Novos formatos institucionais e propostas de mudança nas relações de trabalho no serviço público

2.1. O contexto político em que se inscrevem as Organizações Sociais

Em meados da década de 1990, o governo brasileiro propôs uma reforma do aparelho Estado orientada pelos marcos do gerencialismo e do ajuste fiscal que compuseram a agenda de reformas para a América Latina. São introduzidas, na agenda brasileira, propostas de novos desenhos institucionais de políticas, por meio de um modelo de reforma administrativa que propunha alterações nas relações de trabalho no setor público. Como objetivos principais, constam a flexibilização da estabilidade no serviço público, a permissão de regimes jurídicos diferenciados e a definição de tetos para a remuneração dos servidores ativos e inativos.

A crise fiscal, que figurava entre as principais justificativas do governo para a reforma administrativa, é associada ao aumento crescente dos gastos com recursos humanos. No 'Plano Diretor' da reforma administrativa brasileira (Brasil, 1995), por exemplo, ressalta-se que, para o ano de 1995, 36% dos gastos seriam destinados somente ao pagamento de aposentadorias de trabalhadores do governo nacional. E, de acordo com a previsão realizada, o número de ativos seria igual ao de inativos, o que ampliaria a crise do Estado sob o ponto de vista fiscal.

O modelo institucional proposto pelo governo federal para o Estado ficaria dividido em quatro setores. O primeiro é o Núcleo Estratégico, e a ele corresponderiam os poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e, no Poder Executivo, o presidente da República, os ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas.

O segundo setor é o de Atividades Exclusivas, no qual seriam prestados serviços que só o Estado pode realizar – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos, estariam a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica e o serviço de seguro-desemprego, entre outros.

Os Serviços Não Exclusivos formam o terceiro setor, no qual o Estado atuaria simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. O modelo previa que as instituições desse setor não possuiriam o poder de Estado, embora este se fizesse presente porque os serviços envolveriam direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde. Como exemplos, são listados as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

E, por último, o quarto setor, de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, corresponderia à área de atuação das empresas. Algumas dessas atividades que ainda permaneciam sob a responsabilidade do Estado, como, por exemplo, as de infraestrutura, seriam gradativamente privatizadas. Como exemplo, todo o setor de telecomunicações no país. As OS foram enquadradas no setor de serviços não exclusivos do Estado definidas no Plano Diretor (Brasil, 1995) como um modelo de organização pública destinada a absorver atividades consideradas publicizáveis (incluindo as atividades de saúde), mediante qualificação específica. Essas, constituídas por associações civis sem fins lucrativos, não seriam propriedades de nenhum indivíduo ou grupo e estariam orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

A legislação trabalhista anterior passa a ser considerada protecionista e impeditiva de uma gestão eficiente, por permitir um uso indiscriminado da estabilidade dos servidores e estabelecer critérios pouco flexíveis de seleção e contratação de servidores públicos. Em relação aos concursos públicos, ressaltou-se a falta de avaliação da necessidade dos quadros e a admissão de um contingente excessivo, a um só tempo, e seguida de longos períodos sem concurso.

A falta de consenso sobre tais desenhos organizacionais e, em boa medida, o estímulo ao experimentalismo nas formas de incorporação do trabalho geraram a adoção disseminada de formas menos reguladas de vinculação de trabalhadores: bolsas de consultoria, cooperativas de trabalho, triangulação por Organizações Não Governamentais (ONGs) e, até mesmo, contrato verbal. Vale assinalar que, no período das propostas reformistas, no âmbito federal, seis OS foram constituídas, mas nenhuma com atividades na saúde.

O projeto das OS elaborado pelo Poder Executivo foi convertido em Medida Provisória e, depois, na Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, e, como já dissemos anteriormente, sendo adotadas em uma ínfima parcela de instituições do governo federal. As OS foram mais empregadas nos planos subnacionais, em estados e municípios, e com adaptações.

Em relação ao escopo dos serviços prestados pelas OS, a legislação federal prevê uma diversidade de áreas de atuação além da prestação de serviços de saúde. Seguindo esse modelo, a maioria dos estados e municípios não estabelece leis com área de atuação exclusiva na saúde. Apenas os estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina e o município de Atibaia (SP) definem como objeto de prestação de serviços das OS exclusivamente para a área da saúde.

2.2 O contexto político em que se inscrevem as Fundações Estatais de Direito Privado

No primeiro ano do governo Lula, com objetivo de operacionalizar a estratégia de transformação da administração pública, é apresentado o Plano de Gestão do Governo, no documento “Gestão Pública para um Brasil de Todos” (Brasil, 2003). A concepção de transformação na administração pública proposta foi a de ‘Revitalização do Estado’, em que o Estado é apresentado como solução, com papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento. Seus princípios, descritos no documento, deveriam ser os de redução do déficit institucional, capacidade de formular e implementar políticas, otimização de recursos, participação, transparência e ética. E a administração pública deveria ser otimizada para aumentar a capacidade de governo.

A busca pelo fortalecimento do Estado, segundo a proposta, ocorreria a partir da redução do déficit institucional, o que promoveria uma maior capacidade governamental para formulação e implementação de políticas públicas, pautadas não apenas na eficiência, mas igualmente na participação e na transparência. Segundo Martins (2006), o novo bloco hegemônico dirigente constituído a médio e longo prazo promoveria a transição do modelo conservador de modernização, pautado no capital financeiro, para um modelo produtivista, caracterizado pelo crescimento acelerado e pela inclusão social.

No âmbito das relações de trabalho, as diretrizes foram: diminuição dos processos de trabalho, adoção de regras mais flexíveis, inovações gerenciais e de parâmetros de desempenho, ajustamento dos quadros de funcionários (com reconfiguração de carreiras e quadros de cargos), capacitação continuada, transparência e responsabilização das ações (Brasil, 2003). Para atingir

os objetivos delimitados no plano do governo Lula, aponta-se a necessidade de uma mudança no quadro institucional. Em 2005, o governo federal iniciou estudos sobre as formas jurídico-institucionais da administração pública, tendo como objetivo propor adequações à mesma.

Em 2009, uma comissão de juristas, constituída pela portaria n. 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), apresentou, após dois anos de trabalho, uma minuta de anteprojeto de Lei Orgânica com um novo modelo de ordenamento jurídico para a administração pública federal (Brasil, 2010). Nesse ordenamento, foram estabelecidas normas gerais para a administração pública direta (organizada com base na hierarquia e na desconcentração, sendo composta por órgãos sem personalidade jurídica, os quais podem dispor de autonomia, nos termos da Constituição, e sua criação e extinção dependeriam de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo) e para a administração pública indireta. Esta compreende entidades estatais de direito público: autarquias e entidades estatais de direito privado, como empresas estatais, fundações e consórcios públicos com personalidade de direito privado; entidades paraestatais (representadas pelas corporações profissionais, de natureza associativa e com personalidade jurídica e de direito público); e os serviços sociais autônomos, com personalidade jurídica de direito privado, de serviço social e de formação profissional, vinculados ao sistema sindical (Brasil, 2010).

O anteprojeto também dispôs sobre propostas de alterações dos arranjos jurídico-institucionais que estabelecem relações de colaboração com o Estado, denominadas de entidades de colaboração. Estas seriam representadas por pessoas jurídicas de direito privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares que desenvolvam atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do Poder Público (Brasil, 2010). Contudo, o MPOG não deu encaminhamentos no sentido de sua tramitação e aprovação.

Paralelamente a esse processo de mudança institucional, ocorreu, em 2004, uma crise nos hospitais federais do Rio de Janeiro que eram geridos de forma compartilhada com fundações de apoio. Diante dessa crise, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União (TCU) passaram a questionar a legalidade e constitucionalidade das relações estabelecidas com as fundações de apoio, dando origem à elaboração de oficinas de trabalho com o objetivo de definir soluções para a organização dos hospitais. Tais oficinas reuniram representantes do Ministério da Saúde e do Ministério Público, pesquisadores, dirigentes dos hospitais e um grupo de consultores de Portugal, país que desde 2002 instituiu um novo regime jurídico de gestão da rede hospitalar, com diferentes modelos jurídico-institucionais.

É nesse contexto que as FEDP foram definidas como uma proposta de modelo jurídico-institucional, que poderia ser aplicado à gestão de serviços de saúde. A Fundação Estatal é apresentada no documento “Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos” (Brasil, 2007), como forma de se alcançar, por meio de instrumentos mais ágeis e com maior profissionalismo gerencial os objetivos do sistema de saúde.

Para a regulamentação das FEDP, em 2007, foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 92/07, que dispõe sobre a regulamentação do inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal. Neste, são tratados aspectos como a instituição pelo Poder Público de fundações, sua natureza jurídica e as áreas de atuação. O projeto de Lei busca redefinir o campo de atuação das fundações e atribuir um novo regime

administrativo. Contudo, não especifica as características gerais dessas fundações. Assim, apenas autoriza a criação das fundações, sendo necessário o estabelecimento de lei específica, na qual sua personalidade jurídica seria definida e suas características seriam delimitadas.

No que se refere à maior autonomia, esta incide principalmente sobre a gestão orçamentário-financeira, de compras, contratos e recursos humanos (com a adoção de regime de natureza trabalhista previsto na CLT, permitindo, segundo a proposta, que os dirigentes dessas fundações possam aplicar recursos e tomar decisões de forma mais rápida). Os contratos de gestão ou de metas estabelecidos se configuram, na relação entre FEDP e seu órgão supervisor direto, como instrumento de controle.

A maior flexibilidade na gestão do trabalho é um elemento que se destaca diante das dificuldades para a contratação de pessoal e da precarização dos vínculos de trabalho criados a partir das alternativas implementadas por estados e municípios para a contratação na área da saúde. O fato de a fundação estatal não receber recursos orçamentários do governo federal, observando as regras de contabilidade dos entes de direito privado, permitiria a essas a utilização do arrecadado com base em seus próprios critérios, sem submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo o que foi previsto no projeto do MPOG (Brasil, 2007), seria possível, na contratação por CLT, a indução e a motivação dos trabalhadores a partir de ganhos financeiros condicionados à avaliação de desempenho. Essa avaliação envolve os resultados contratualizados e pactuados interna e externamente. Quanto ao modelo de governança, cada fundação deverá possuir um Conselho de Administração, com a participação de um representante da sociedade civil e um Conselho Social que acompanhem as contas e os atos administrativos da fundação.

Resultados

Para mapeamento das OS e FEDP, consultamos leis e decretos aprovados no âmbito federal, estadual e municipal. Parte dessa legislação foi obtida por meio de um levantamento realizado no período entre 2008 e 2009, pela Secretaria de Gestão do MPOG, o qual foi cedido para o atual estudo. Esse levantamento foi utilizado para a elaboração do “Levantamento Nacional de Modelos de Parceria entre o Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração: as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil e os Serviços Sociais Autônomos”, publicado em 2012 (Graef e Salgado, 2012). Contudo, segundo consta na publicação, não é possível afirmar que as leis representavam a totalidade das legislações existente sobre OS no país.

Para complementar o levantamento do MPOG, foi acessado, no período de setembro de 2011 a janeiro de 2013, o acervo jurídico do *site* JusBrasil, quando foi possível atualizarmos o quadro dos marcos legais referentes às OS e às FEDP. A análise dos marcos legais, resumida nos Quadros 2 e 3, permitiu uma breve caracterização das relações de trabalho nelas vivenciadas. À luz dessa análise, podemos verificar algumas variações locais e regionais importantes no que se refere às relações de trabalho, expressas no modelo de parceria entre as instituições e o poder público local.

Características legais da qualificação como OS	Leis estaduais (15)			Leis municipais (39)		
	Sim	Não	Não consta	Sim	Não	Não consta
Ingresso por concurso público	-	-	15	1	-	38
Regime de emprego CLT	1	-	14	2	-	37
Previsão de construção de PCCS	13	-	2	29	-	10
Processo para avaliar de missão	-	-	15	-	-	39
Cessão de servidores públicos	11	2	2	30	1	8
Complemento de remuneração para pessoal cedido	8	3	4	27	-	12
Representação dos trabalhadores nos conselhos de administração	5	-	10	7	-	32
Direitos dos servidores em caso de extinção de órgãos ou entidades	6	-	9	15	-	14

Tabela 2- As relações de trabalho nos marcos legais das Organizações Sociais

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Características legais da qualificação como FEDP	Leis estaduais (5)			Leis municipais (2)		
	Sim	Não	Não consta	Sim	Não	Não consta
Ingresso por concurso público	5	-	-	2	-	-
Regime de emprego CLT	5	-	-	2	-	-
Previsão de construção de PCCS	1	-	4	1	-	1
Processo para avaliar de missão	2	-	3	-	-	2
Cessão de servidores públicos	3	-	2	-	-	2
Complemento de remuneração para pessoal cedido	2	-	3	-	-	2
Representação dos trabalhadores nos conselhos de administração	2	-	3	1	-	1
Direitos dos servidores em caso de extinção de órgãos ou entidades	2	-	3	-	-	2

Tabela 3- As relações de trabalho nos marcos legais das Fundações Estatais de Direito Privado

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A ausência de limitações nos marcos regulatórios federal, tanto para o caso das FEDP quanto para as OS, estabelecendo-se que cada ente federado (estados e municípios) aprove leis específicas para a qualificação e adoção de tipos de instrumentos de parceria com essas instituições (contratos de gestão, convênios ou termos de parceria), gera incertezas não apenas sobre o conceito dessas entidades, mas também sobre seus *modus operandi* específico, principalmente em relação ao trabalho. Embora, em termos nacionais, ainda não seja expressivo o número de parcerias com esses entes, a disseminação em diferentes estados e cidades brasileiras – em sua maior parcela, cidades de grande e médio porte – nos indicam que um volume importante de trabalhadores já está incorporado ao sistema de saúde sob tais modelos institucionais.

A disparidade em relação às regras definidas para o item trabalho, entre as diferentes cidades e entre as modalidades OS ou FEDP, nos indicam pistas importantes para analisar as mudanças nas formas de incorporar e gerir o trabalho no interior do SUS.

A partir da observação da heterogeneidade de normas, surgem novas questões. Que pactos institucionais entre os trabalhadores e gestores estão sendo construídos? Em que medida as inovações têm afetado a composição e as relações de trabalho em saúde? Qual o grau de adesão dos profissionais a esses desenhos? De que forma a posição dos atores pode influenciar os resultados dessas experiências?

Acreditamos que a contextualização da ação histórica e sua institucionalidade, o impacto no comportamento dos atores políticos e sua posição, a trajetória das políticas ao longo do tempo e suas 'fases críticas', entendidas, segundo Thelen (1999 *apud* Sano, 2008: 24), como "Momentos em que ocorre uma mudança substancial, criando um 'ponto de ramificação' a partir do qual o desenvolvimento histórico caminha para uma nova direção", poderão nos ajudar a responder.

Referências

- BRASIL (1995), *Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília.
- BRASIL (2003), *Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Gestão Pública para um Brasil de Todos – um plano de gestão para o governo Lula*, Secretaria de Gestão, Brasília, MP, Seges.
- BRASIL (2007), *Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Fundações Estatais de Direito Público – principais aspectos*, Brasília.
- BRASIL (2010), *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão, Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*, Brasília.
- CAMPOS, Antonio Correia de & SIMÕES, Jorge (2011), *O Percurso da Saúde: Portugal na Europa*, Coimbra, Almedina, 2011.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo (2007), *Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados*, Associação Nacional de História (ANPUH), XXIV Simpósio Nacional de História [Online], disponível em <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%2oS%Egrgio%2oAra%FAjo%2oFernandes.pdf> [consultado em 20 set. 2011].
- GRAEF, Aldino & SALGADO, Valéria (2012), *Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*, Brasília, Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI), Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), Editores IABS.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), "As três versões do neo-institucionalismo", *Lua Nova*, 58, 193-223. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100010&script=sci_abstract&tlng=pt [consultado em 20 maio 2012].
- LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiane Vieira & GERASSI, Camila Duarte. (2011), "O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão

crítica”, in: MATTOS, Rubens Araújo & BAPTISTA, Tatiana Wargas (orgs.), *Caminhos para Análise das Políticas de saúde* [Online], disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps.file:///C:/Documents%20and%20Settings/ensp/Meus%20documentos/Downloads/O%20neo-institucionalismo%20e%20a%20analise%20de%20politic%20de%20saude-%20contribuicoes%20para%20uma%20reflexao%20critica%20\(1\).pdf](http://www.ims.uerj.br/ccaps.file:///C:/Documents%20and%20Settings/ensp/Meus%20documentos/Downloads/O%20neo-institucionalismo%20e%20a%20analise%20de%20politic%20de%20saude-%20contribuicoes%20para%20uma%20reflexao%20critica%20(1).pdf) [consultado em 20 jun. 2013].

MARTINS, Humberto F. (2006), “Política de gestão pública no governo Lula: um campo ainda fragmentado”, *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, 5, 1-21 [Online], disponível em http://cappf.org.br/tiki-download_wiki_attachment.php?attId=104 [consultado em 20 fev. 2009].

MARTINS, Maria Inês Carsalade Martins & MOLINARO, Alex (2013), “Equidade e relações de trabalho no Sistema de Saúde Brasileiro (SUS): os direitos sociais em questão”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 1.18(6), 1667-1677.

SANO, Hironobu (2008), *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais*, Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo [Online], disponível em www.idisa.org.br/img/File/TESE_FGV_HIRONOBU_SANO_2008.pdf [consultado em 12 fev. 2012].